

Berlin, 19 June 2026

**BDEW Bundesverband
der Energie- und
Wasserwirtschaft e.V.
(German Association of Energy and
Water Industries)
BDEW Representation at the EU**

Avenue de Cortenbergh 52
1000 Brussels
Belgium

www.bdeu.de

Position Paper

Den ETS 1 fit für die Zukunft machen

Wirksame CO₂-Bepreisung, faire Wettbewerbsbedingungen und verlässliche Investitionssignale

The German Association of Energy and Water Industries (BDEW), Berlin, represents over 1,900 companies. The range of members stretches from local and communal through regional and up to national and international businesses. It represents around 90 percent of the electricity production, over 60 percent of local and district heating supply, 90 percent of natural gas, over 90 percent of energy grid as well as 80 percent of drinking water extraction as well as around a third of wastewater disposal in Germany.

BDEW is registered in the German lobby register for the representation of interests vis-à-vis the German Bundestag and the Federal Government, as well as in the EU transparency register for the representation of interests vis-à-vis the EU institutions. When representing interests, it follows the recognised Code of Conduct pursuant to the first sentence of Section 5(3), of the German Lobby Register Act, the Code of Conduct attached to the Register of Interest Representatives (europa.eu) as well as the internal BDEW Compliance Guidelines to ensure its activities are professional and transparent at all times. National register entry: R000888. European register entry: 20457441380-38

Contents

1	Zusammenfassung und Kernforderungen	3
2	Der Emissionshandel heute	4
3	EU-ETS 1 - Zwischen Reform und Kontinuität.....	5
3.1	Cap und Linearer Reduktionsfaktor	7
3.2	Marktstabilitätsreserve.....	8
3.3	Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie	10
3.4	CBAM und kostenlose Zuteilungen.....	11
3.5	Internationale Gutschriften	13
3.6	Abfallverbrennung	15
3.7	Integration von Negativemissionen.....	17
4	Perspektiven für den Emissionshandel – Vom EU-ETS zum internationalen CO₂-Markt	18
4.1	Linking als erster Schritt internationaler Marktintegration	18
4.2	Artikel-6-Zertifikate als Brücke zu einem globalen CO ₂ -Markt.....	19
4.3	Globale CO ₂ -Märkte als Antwort auf Carbon Leakage	20
4.4	Leitplanken für die Internationalisierung des ETS 1	21

1 Zusammenfassung und Kernforderungen

Der EU ETS 1 bleibt das zentrale marktwirtschaftliche Klimaschutzinstrument der EU und hat bereits erhebliche Emissionsminderungen in der Energiewirtschaft und der Industrie erzielt. Im anstehenden Review sollte das System weiterentwickelt werden, ohne seine Kernfunktion zu schwächen: ein verlässliches, wirksames und investitionsrelevantes CO₂-Preissignal zu setzen. Planungssicherheit, Marktstabilität, faire Wettbewerbsbedingungen und Carbon-Leakage-Schutz sind dabei essenziell. Eine Verwässerung des Caps oder des linearen Reduktionsfaktors würde die Glaubwürdigkeit des Systems untergraben und Unternehmen benachteiligen, die bereits in Dekarbonisierung investiert haben.

Gleichzeitig steht der ETS 1 vor neuen Herausforderungen, darunter sinkende Zertifikatmengen, steigende Transformationskosten, Risiken für die industrielle Wettbewerbsfähigkeit und mögliche Liquiditätsengpässe. Diese Herausforderungen sollten nicht durch eine Schwächung des ETS selbst gelöst werden. Stattdessen sollten industrie- und sozialpolitische Ziele durch gezielte flankierende Maßnahmen adressiert werden, etwa durch Strompreiskompensation, Carbon Contracts for Difference, Investitionsprogramme und Transformationsunterstützung.

Zentrale Handlungsempfehlungen:

- › Der lineare Reduktionsfaktor sollte nicht abgeschwächt werden. Entlastungen für schwer transformierbare Sektoren sollten über gezielte Unterstützungsinstrumente erfolgen, nicht durch eine Verwässerung des Caps.
- › Die Marktstabilitätsreserve sollte zu einem regelbasierten Liquiditätspuffer weiterentwickelt werden. Die automatische Löschung von Zertifikaten oberhalb von 400 Millionen sollte ausgesetzt, die Verteilungsregeln sollten geglättet und die Entnahmerate überprüft werden. Preisbasierte Eingriffe und Preissteuerung sollten abgelehnt werden.
- › Der CBAM muss wirksam, administrierbar und umgehungssicher ausgestaltet werden. Der Abbau kostenloser Zuteilungen sollte nur dort erfolgen, wo der CBAM einen gleichwertigen Carbon-Leakage-Schutz gewährleistet. Exportorientierte Wertschöpfungsketten, Stromimporte und Elektrifizierungspfade müssen stärker berücksichtigt werden.
- › Internationale Gutschriften nach Artikel 6 des Pariser Abkommens sollten nur kontrolliert, begrenzt und qualitätsgesichert integriert werden.

- › Negative Emissionen und CO₂-Entnahmen sollten in den ETS 1 integriert werden, sobald ein robuster Zertifizierungs- und MRV-Rahmen vorhanden ist. Dies würde die Liquidität unterstützen und Investitionen in Carbon-Management-Technologien anreizen.
- › Langfristig sollte die EU den ETS 1 als Referenzmodell für internationale CO₂-Märkte weiterentwickeln. Eine Verknüpfung mit ähnlich ambitionierten Systemen sowie hochwertige Artikel-6-Zertifikate können die Liquidität erhöhen und Carbon-Leakage-Risiken reduzieren, sofern sie das europäische CO₂-Preissignal und die Umweltintegrität nicht schwächen.

2 Der Emissionshandel heute

Emissionshandelssysteme basieren auf der einfachen Idee, dass Produzenten oder Emittenten von CO₂ eine Erlaubnis erwerben müssen, um eine definierte Menge CO₂ in die Umwelt emittieren zu dürfen. Hintergrund dieser Systeme ist es, den Ausstoß von umweltschädlichen Gasen einzudämmen und zu reduzieren. Dabei legt eine Obergrenze (Cap) fest, wie viele Emissionen maximal emittiert werden dürfen. Dieses Prinzip wird als „Cap and Trade“ bezeichnet. Der Wert einzelner Emissionsberechtigungen ergibt sich dabei in der Regel aus dem Wechselspiel von Angebot und Nachfrage bei einem über die Zeit sinkenden Cap. Die Kernidee: Durch die sinkende Verfügbarkeit der Emissionszertifikate und den daraus resultierenden steigenden Preis werden CO₂-intensive Prozesse verteuert, was Emittenten dazu motiviert, auf klimafreundliche Prozesse umzustellen.

Ein Blick in die Praxis zeigt, dass die Idee grundsätzlich effektiv ist. Seit 2005 nehmen europaweit rund 9.000 Anlagen der Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie am europäischen Emissionshandelssystem (ETS 1) teil. Seit 2012 ist zudem der innereuropäische Luftverkehr erfasst und seit 2024 auch der Seeverkehr. Seitdem haben die erfassten deutschen Anlagen ihre Emissionen um rund 47 Prozent reduziert; europaweit gingen die Emissionen der stationären Anlagen im ETS 1 sogar um rund 51 Prozent zurück. Zentrale Treiber dieser Entwicklung waren der steigende Anteil erneuerbarer Energien, der Rückgang der Stromerzeugung aus Stein- und Braunkohle, Brennstoffwechsel, Effizienzsteigerungen sowie weitere klima- und energiepolitische Maßnahmen.

Der ETS 1 hat seit seinem Beginn Auktionserlöse in Höhe von 248 Milliarden Euro generiert, die jeweils national in Klimaschutzmaßnahmen sowie in die Transformation des Energiesystems geflossen sind. Diese eindrucksvollen Zahlen zeigen, dass der europäische Emissionshandel ein wirksames marktbasierendes Instrument der europäischen Klimaschutzpolitik darstellt und wirksame Preissignale für die Transformation generiert.

Die Energiewirtschaft versteht sich als Teil der Lösung, um die Folgen des Klimawandels einzudämmen, und hat in den letzten beiden Jahrzehnten dazu beigetragen, den europäischen Emissionshandel weiterzuentwickeln. Für die Energiewirtschaft bietet der Emissionshandel Verlässlichkeit und Planbarkeit sowie effektive Preissignale für zukünftige Investitionsentscheidungen. Daher unterstützen der BDEW und seine über 2.000 Mitglieder diese zentrale Säule der europäischen Klimaschutzpolitik.

Gleichzeitig zeigen die Verschiebung des europäischen Brennstoffemissionshandels (ETS 2), Zeichen einer wirtschaftlichen Rezession sowie globale Konflikte wie der Iran-Krieg, dass der Emissionshandel an sich unter Druck steht. Die wirtschaftliche Situation zusammen mit dem Emissionshandel führen in bestimmten Sektoren zu fundamentalen Herausforderungen und die Marktdynamik wird sich in den kommenden Jahren grundlegend verändern.

Der ETS 1 wurde seit seiner Einführung im Jahr 2005 in vier Handelsphasen kontinuierlich weiterentwickelt. Mit diesem Papier möchte der BDEW das anstehende ETS-1-Review vorbereiten und einen Beitrag zur Weiterentwicklung leisten. Zunächst erfolgt eine Darstellung der gegenwärtigen Positionen zum ETS 1, anschließend werden aus dieser Betrachtung Eckpunkte und Leitplanken für das anstehende Review formuliert, nach denen die Energiewirtschaft mögliche Vorschläge im Nachgang des Reviews bewertet. Abschließend erfolgt ein Ausblick auf die Zukunft des ETS 1.

Das Ziel der Energiewirtschaft besteht darin, den Emissionshandel zu erhalten, weiterzuentwickeln und seine Anwendungsbereiche auszuweiten. Unternehmen, die bereits in die Dekarbonisierung investieren, dürfen nicht unter einer möglichen vollständigen Entschärfung des Emissionshandels leiden. Gleichzeitig müssen schwer transformierbare Bereiche vor Überforderung geschützt werden. Neben der Energiewirtschaft und der Industrie adressiert der Emissionshandel auch die Bürgerinnen und Bürger selbst. In Zeiten geopolitischer Verwerfungen kommen ihm zudem industriepolitische und außenpolitische Rollen zu. Der BDEW versteht sich als energiewirtschaftlicher Verband, der auch diese großen Fragen zumindest mitdenken möchte, wenn er auch für ihre Lösung lediglich Hinweise geben kann.

3 EU-ETS 1 - Zwischen Reform und Kontinuität

Die Reformdebatte bezüglich des ETS 1 hat mit der Verschiebung des ETS 2, der Verschärfung der EU-Klimaziele sowie mit der aktuellen Energiekrise – resultierend aus dem Konflikt der USA und Israels mit dem Iran - wieder deutlich Fahrt aufgenommen. Jedoch gab es auch vor diesen Ereignissen dringende Themen für die Überarbeitung des ETS 1, etwa das Thema der Wettbewerbsfähigkeit energieintensiver Industriebranchen. Innerhalb dieser sehr unterschiedlichen Ereignisse kristallisieren sich einige sehr unterschiedliche industrie-, sozial und

grundsätzliche wirtschaftspolitische Spannungsfelder heraus. Der ETS 1 soll dabei außenwirtschaftspolitische Fragestellungen adressieren, Endverbraucher vor hohen Preisen schützen und mittels effektiver Preissignale Transformation marktlich organisieren.

All diese Fragestellungen sind wichtig, lassen sich aus Sicht der Energiewirtschaft aber nicht allein durch den ETS 1 lösen. Der ETS 1 sollte in erster Linie externalisierte Kosten internalisieren und dadurch Anreize schaffen, in emissionsärmere Alternativen zu investieren. Selbstverständlich muss das Marktdesign dabei Marktteilnehmer und Endverbraucher vor preislichen Verwerfungen schützen – jedoch braucht es hierzu zusätzliche politische Maßnahmen, um etwa Fragen der Industrie- und Sozialpolitik von außerhalb zu flankieren. Damit der ETS 1 Investitionen in klimaneutrale Technologien wirksam anreizen kann, braucht es ein ausreichend starkes und verlässliches CO₂-Preissignal. Robuste und vorhersehbare Marktregeln sind dafür unerlässlich, um die Lenkungswirkung des Systems zu sichern und Investitionsentscheidungen planbar zu machen. Im anstehenden Reviewprozess ist es daher wichtig alle Maßnahmen aufeinander abzustimmen, um ein verlässliches, effizientes und nachhaltiges Preissignal zu generieren und gleichzeitig mögliche Volatilität zu begrenzen.

Für die Überarbeitung des ETS 1 sind aus Sicht des BDEW die folgenden vier Leitplanken entscheidend, um den ETS 1 zu modernisieren und gleichzeitig ambitionierten und nachhaltigen Klimaschutz sicherzustellen:

1.) Planungssicherheit

Für die Energiewirtschaft ist der ETS 1 und die daraus resultierende Planungssicherheit eine große Errungenschaft. Durch verlässliche gesetzliche Rahmenbedingungen und Marktregeln können Unternehmen ihre Investitionen langfristig planen und sich darauf verlassen, dass Eingriffe nur dann vorgenommen werden, wenn es zu externen und unvorhergesehenen Ereignissen kommt. Diese Sicherheit ist essenziell für langfristige Investitionsentscheidungen. Aus Sicht der Branche ist der jährliche lineare Reduktionsfaktor (LRF) von 4,4 Prozent – bis 2030 – geeignet, eine Lenkungswirkung zur Dekarbonisierung zu erreichen. Der LRF sollte nicht abgeschwächt werden. Eine Abschwächung würde die Integrität des Systems erheblich gefährden und insbesondere Vorreiter benachteiligen.

2.) Wirksames Preissignal

Investitionsentscheidungen werden auf der Grundlage von wirtschaftlichen Betrachtungen getroffen. Damit Anreize entstehen können, benötigt der ETS 1 ein wirksames und nicht zu stark verwässertes Preissignal. Zu niedrige Preise können notwendige Investitionen verschieben oder sogar verhindern. Zu hohe oder zu volatile Preise führen natürlich zu Verwerfungen, die es zu minimieren gilt. Mit einem sinkenden Cap kann es perspektivisch zu höheren Zertifikatspreisen kommen, die vor allem dann zu Belastungen führen, wenn klimaneutrale Alternativen

nicht ausreichend verfügbar sind – daher ist es um so wichtiger, bei der Überarbeitung des ETS 1 möglichst keine Maßnahmen zu ergreifen, die das bestehende Preissignal unnötig verwässern oder die Planungssicherheit beeinträchtigen.

3.) MSR zum Liquiditätsmanagement nutzen

Die MSR wurde ursprünglich eingeführt, um die Überliquidität infolge eines strukturellen Überangebots an CDM-Emissionsrechten zu reduzieren. Gleichzeitig entzieht sie dem Markt jedoch auch in Phasen geringer Nachfrage – etwa infolge einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung – Zertifikate und kann dadurch zu höheren Zertifikatspreisen beitragen. Die MSR bleibt damit ein wichtiges Instrument des Liquiditätsmanagements, insbesondere zur Adressierung struktureller Ungleichgewichte. Ihre Rolle wird sich künftig jedoch deutlich verändern: Angesichts des sinkenden Caps wird sie verstärkt Knappheit regulieren müssen. Umso wichtiger ist es, dass die MSR strikt regelbasiert operiert. Eine Aussetzung der Löschung von Zertifikaten innerhalb der MSR darf nicht dazu führen, dass die MSR selbst zu einem überdimensionierten Puffer anwächst. Preisbasierte Ansätze lehnt der BDEW ab.

4.) Emissionshandel politisch flankieren

Der ETS 1 ist in erster Linie ein Klimaschutzinstrument zur Dekarbonisierung. Aus Sicht der Energiewirtschaft sollte vermieden werden, mit dem ETS allein zugleich industrie- und sozialpolitische Ziele zu erreichen. Daher ist neben dem ETS die politische Flankierung notwendig, um Industrie und private Haushalte bestimmter Gruppen zielgerichtet zu entlasten. Denkbar sind hier Klimaschutzverträge, Investitionsprogramme oder Umstiegsprogramme auf z.B. klimaneutrale Wärmetechnologien und Fahrzeuge.

Die verschiedenen Themenfelder der ETS-1-Reform werden im Folgenden näher beleuchtet. Alle hier aufgeführten Maßnahmen sollten aufeinander abgestimmt und primär auf die Stabilisierung der Liquidität ausgerichtet sein. Aus rein marktdesigntechnischer Sicht können solche Maßnahmen lediglich vor Preisverwerfungen schützen. Sie sind jedoch nicht dazu geeignet, CO₂-Preise auf ein bestimmtes Niveau zu lenken.

3.1 Cap und Linearer Reduktionsfaktor

Aus Sicht des BDEW ist das Cap beziehungsweise der LRF von besonderer Bedeutung. Ein glaubwürdiges, sinkendes Cap ist die zentrale Voraussetzung für ein wirksames Preissignal. Eine zu starke Abschwächung des LRF würde die klimapolitische Integrität des Systems gefährden und insbesondere Unternehmen benachteiligen, die bereits frühzeitig in Dekarbonisierung investiert haben. Im anstehenden Review sollte es daher nicht darum gehen, diesen Pfad grundlegend in Frage zu stellen. Die Verbindlichkeit, die durch den LRF entsteht, ist aus der Sicht der Energiewirtschaft das Herzstück des Emissionshandels und sollte daher unverändert bestehend bleiben. Sollte politisch dennoch über Anpassungen diskutiert werden, müssten

diese eng begrenzt bleiben und dürften die Integrität des Caps sowie die Planungs- und Investitionssicherheit nicht gefährden.

Gleichzeitig besteht die Aufgabe darin, im Lichte des 2040-Ziels, zu prüfen, wie ein industriell tragfähiger Übergang in die Phase nach 2039 gestaltet werden kann – ohne das benannte Herzstück des Systems zu gefährden. In Vorbereitung auf das ETS-Review möchte der BDEW an dieser Stelle darauf hinweisen, dass eine Entlastung bestimmter Sektoren nicht notwendigerweise über eine Abschwächung des LRF erfolgen muss. Die wirksamsten Hebel liegen in der bereits angekündigten Verlängerung der kostenlosen Zuteilungen sowie in der Integration von Negativemissionen und Artikel-6-Zertifikaten – die Rahmenbedingungen hierfür werden später im Papier benannt.

- › **Handlungsempfehlung:** *Die Energiewirtschaft investiert bereits heute in die Transformation. Der Erfolg dieser Investitionen ist eng mit Stabilität und Planungssicherheit verbunden. Daher lehnt der BDEW eine zu starke Abschwächung des LRF ab und empfiehlt, schwer zu transformierende Sektoren im Rahmen des ETS-1-Reviews nicht primär über den LRF, sondern über andere Entlastungsmaßnahmen zu adressieren.*

3.2 Marktstabilitätsreserve

In seiner frühen Phase litt der ETS 1 unter einem massiven Preisverfall aufgrund eines strukturellen Überangebots an Zertifikaten. Aus Sicht des BDEW war die Marktstabilitätsreserve (MSR) eine geeignete Antwort auf dieses Überangebot. Zwar stellt die MSR grundsätzlich einen Markteingriff dar, den der BDEW kritisch bewertet. Gleichwohl hat sie wesentlich dazu beigetragen, das Überangebot der frühen ETS-1-Jahre wirksam abzubauen und die Funktionsfähigkeit des Marktes zu stärken. Somit hat die MSR erheblich zur Stabilisierung und Glaubwürdigkeit des CO₂-Preissignals im EU-ETS 1 beigetragen. Gleichzeitig entzieht sie dem Markt jedoch auch in Phasen geringer Nachfrage – etwa infolge einer schwachen wirtschaftlichen Entwicklung – Zertifikate und kann dadurch zu höheren Zertifikatspreisen beitragen. Bei einer Reform der MSR sollten solche, für die Marktteilnehmer, nachteiligen Effekte berücksichtigt werden. Auch in den kommenden Jahren wird es weiterhin noch zu einem Entzug von Zertifikaten durch die MSR kommen. Daher ist es sachgerecht, durch eine Aussetzung der Löschung von Zertifikaten aus der MSR einen Puffer für künftige Knappheitssituationen aufzubauen.

Dreh- und Angelpunkt der Reformdebatte zum EU-ETS 1 ist deshalb auch die Weiterentwicklung der MSR. Bereits vor dem anstehenden Review wurde vorgeschlagen, die automatische Löschung von Zertifikaten oberhalb der 400-Mio.-Schwelle auszusetzen. Bislang verlieren Zertifikate in der MSR oberhalb dieser Schwelle jährlich ihre Gültigkeit. Aus Sicht des BDEW kann eine solche Anpassung ein wichtiger Schritt hin zu einer Modernisierung des ETS 1 sein. Während die MSR bislang vor allem darauf ausgerichtet war, strukturelle Überschüsse im

Zertifikatemarkt abzubauen, wird ihre Rolle in einem zunehmend knappen Marktumfeld neu zu bestimmen sein. Künftig sollte die MSR stärker als regelbasierter Liquiditätspuffer ausgestaltet werden, der fundamentale Angebots- und Nachfrageschocks abfedern und übermäßige Marktvolatilität begrenzen kann, ohne die ökologische Integrität des EU-ETS 1 zu unterlaufen.

Zu einer Weiterentwicklung der MSR kann zudem beitragen, die bestehenden Schwellenwerte an die künftigen Marktbedingungen anzupassen. Mit dem sinkenden Cap ist zu erwarten, dass die Frage der Wiederausschüttung von Zertifikaten aus der MSR an Bedeutung gewinnt. Dabei sollte vermieden werden, dass das Unterschreiten eines einzelnen Schwellenwerts zu einer abrupten und sehr umfangreichen Ausschüttung führt. Eine entsprechende Glättungslogik wurde bereits für den Bereich zwischen 833 Mio. und 1.096 Mio. Zertifikaten eingeführt. Aus Sicht des BDEW sollte geprüft werden, ob eine vergleichbare gleitende Ausschüttungsregel auch für den Bereich unterhalb von 400 Mio. Zertifikaten sinnvoll wäre. Entscheidend ist dabei, dass die Ausschüttungsregeln streng mengenbasiert, transparent und regelgebunden bleiben. Die Einführung von Preistriggern lehnt der BDEW ab. Die MSR sollte ein Instrument des Liquiditätsmanagements bleiben und nicht zur expliziten politischen Preissteuerung genutzt werden. Nur so kann das CO₂-Preissignal seine Funktion erfüllen und Investitionen in klimaneutrale Technologien effizient anreizen.

Eine weitere Stellschraube kann die Anpassung der Entnahmerate sein. Derzeit werden bei einer Total Number of Allowances in Circulation (TNAC) von mehr als 1.096 Mio. Zertifikaten 24 Prozent der Gesamtmenge der im Umlauf befindlichen Zertifikate über zwölf Monate aus den Auktionsmengen entnommen und in die MSR überführt. Auch in den kommenden Jahren kann es trotz sinkenden Caps noch zu Entnahmen kommen. Im Rahmen des Reviews sollte daher geprüft werden, ob die Entnahmerate angepasst werden muss, um kurz- und mittelfristig ausreichende Marktliquidität zu gewährleisten. Dabei sind die kurzfristige Entlastungswirkung und die langfristige Funktion der MSR als Stabilitätspuffer sorgfältig gegeneinander abzuwägen. Eine Anpassung der Entnahmerate darf nicht zu einer Aufweichung des Caps führen, sondern muss darauf ausgerichtet bleiben, die Funktionsfähigkeit des Marktes unter zunehmenden Knappheitsereignissen zu sichern.

Ein weiteres Thema betrifft die Berechnung der TNAC. Um Fehlsteuerung durch die MSR zu vermeiden, sollten bei der Berechnung der TNAC die Nutzung von EUA durch den Flugverkehr bis zum Jahr 2024 sowie durch einige Mitgliedsstaaten im Rahmen der ESR-Flexibilität (bis zu 100 Mio. bis 2030) einbezogen werden.

Insgesamt sollte die Reform der MSR darauf ausgerichtet sein, die Funktionsfähigkeit und Resilienz zu stärken, ohne die ökologische Integrität und die marktbasierende Lenkungswirkung des ETS 1 zu unterlaufen.

- › **Handlungsempfehlung:** *Die MSR sollte zu einem regelbasierten Liquiditätspuffer für ein zunehmend knappes Marktumfeld weiterentwickelt werden. Dafür sollten die automatische Löschung oberhalb von 400 Mio. Zertifikaten ausgesetzt, die Ausschüttungsregeln geglättet und die Entnahmerate überprüft werden. Preistrigger und politische Preissteuerung sind abzulehnen; die Reform muss Marktliquidität sichern, ohne Cap, Preissignal oder ökologische Integrität des EU-ETS 1 zu unterlaufen.*

3.3 Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie

Ein weiteres zentrales Themenfeld des Reviews ist Carbon Leakage, also die Verlagerung von Produktion und Investitionen in Länder mit weniger strengen Klimaschutzanforderungen. Aus Sicht des BDEW kann dieses Risiko mit der voranschreitenden Transformation und Elektrifizierung industrieller Prozesse weiter zunehmen. Dies gilt insbesondere für energieintensive Branchen, deren Strom- und Energiebedarf im Zuge der Dekarbonisierung steigt. Die Carbon-Leakage-Liste der EU sollte daher regelmäßig überprüft und an veränderte Transformationspfade sowie tatsächliche Wettbewerbsrisiken angepasst werden.

Der BDEW bewertet die bestehenden Instrumente des Carbon-Leakage-Schutzes, insbesondere die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten und die Kompensation indirekter CO₂-Kosten, grundsätzlich als wirksam und wichtig. Sie sollten jedoch regelbasiert, zielgenau und transformationsorientiert ausgestaltet werden. Kostenlose Zuteilungen dürfen den Transformationsanreiz nicht dauerhaft schwächen. Sie können jedoch übergangsweise erforderlich bleiben, solange der Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) keinen gleichwertigen und verlässlichen Schutz bietet. Ihr Abbau sollte daher nur in dem Maße erfolgen, in dem CBAM tatsächlich administrierbar, umgehungsfest und wirksam ist. Der Fokus sollte aus Sicht des BDEW entsprechend auf der Weiterentwicklung des CBAM liegen.

Die Strompreiskompensation (SPK) hat weiterhin eine besondere Bedeutung. Aus Sicht des BDEW ist sie eines der wirkungsvollsten Instrumente des Carbon-Leakage-Schutzes, da sie indirekte CO₂-Kosten adressiert und somit strombasierte Transformationspfade unterstützt. Mit der zunehmenden Elektrifizierung industrieller Prozesse gewinnt ihre Fortführung und langfristige Finanzierung weiter an Bedeutung. Volkswirtschaftlich kann die SPK ein effizientes Instrument sein, da sie die Wettbewerbsfähigkeit sichert und zugleich Anreize für Elektrifizierung schafft. Aktuell müssen Unternehmen Jahr für Jahr auf nationaler Ebene für die Fortführung der SPK kämpfen. Diese Unsicherheit schafft keine Anreize für Investitionen in Elektrifizierung. Die Möglichkeit der Einführung einer SPK sollte daher EU-weit planungssicher in der ETS-Richtlinie verankert und die entsprechenden nationalen ETS-Einnahmen mehrheitlich zweckgebunden bereitgestellt werden. Über die tatsächliche Einführung sollte weiterhin jeder Mitgliedsstaat selbst entscheiden.

Ergänzend zu den im ETS-Recht verankerten Instrumenten sollten flankierende Maßnahmen stärker genutzt werden, um konkrete Investitionen in klimaneutrale Prozesse auszulösen. Dies betrifft insbesondere die Weiterentwicklung von Innovation Fund, Temporary Decarbonisation Fund und der Industrial Decarbonisation Bank. Dazu gehören insbesondere Carbon Contracts for Difference (CCfD), die Transformationsmehrkosten absichern und Investitionen in Elektrifizierung, Wasserstoff oder andere klimaneutrale Verfahren ermöglichen. Ein Vorteil dieser Differenzverträge besteht darin, dass sie gezielt konditioniert werden können. So ist es möglich, bestimmte Schritte der Wertschöpfung an Standorte in Deutschland oder Europa zu binden und damit industrielle Wettbewerbsfähigkeit mit Klimaschutz zu verbinden. Hinzu kommt, dass der Industrial Accelerator Act (IAA) die Möglichkeit bietet, dass Leitmärkte für unterschiedliche Sektoren etabliert werden. Der Staat müsste keine weiteren finanziellen Mittel in die Hand nehmen, da die Rahmenbedingungen bereits die richtigen Anreize setzen. Dadurch wäre die Abnahme von grünen Produkten gesichert und eine Refinanzierung der Transformationskosten innerhalb der Wertschöpfungskette gegeben.

3.4 CBAM und kostenlose Zuteilungen

Für die Energiewirtschaft ist CBAM keinesfalls ein Randthema, das hauptsächlich die energieintensive Industrie betrifft. Die Ausgestaltung dieses Instruments entscheidet darüber, ob das Preissignal des ETS 1 politisch tragfähig bleibt. Wenn europäische Industrieunternehmen durch steigende CO₂-Kosten gegenüber Drittstaatenproduzenten benachteiligt werden, steigt der Druck den ETS 1 selbst abzuschwächen. Nur ein wirksamer CBAM kann diesen Druck reduzieren und dabei helfen ein wirksames Preissignal zu erhalten. Wirksamer Klimaschutz ist nur dann dauerhaft tragfähig, wenn er Wettbewerbsverzerrungen und die Verlagerung von Produktion in Länder mit geringeren Klimaschutzanforderungen begrenzt.

Derzeit ist der CBAM noch kein vollständig erprobtes Instrument, da er erst ab dem Jahr 2026 vollständig in Kraft getreten ist. Gleichzeitig beginnt in den von den kostenlosen Zuteilungen betroffenen Sektoren die schrittweise Abschmelzung der kostenlosen Zuteilungen. Aus Sicht des BDEW muss daher sorgfältig überprüft werden, ob CBAM tatsächlich einen gleichwertigen Carbon-Leakage-Schutz bietet und für welche Sektoren er diesen Schutz bieten kann. Die Rückführung bestehender Schutzinstrumente darf nicht schneller erfolgen als der nachweisliche Aufbau eines wirksamen, administrierbaren und umgehungsfesten Grenzausgleichsmechanismus. Der BDEW begrüßt daher, dass in der Reformdebatte eine zeitlich begrenzte Fortführung beziehungsweise Anpassung des Abbaupfads der kostenlosen Zuteilung diskutiert wird. Wichtig ist hierbei jedoch, dass ein Teil des Transformationsdrucks erhalten bleibt, da die kostenlosen Zuteilungen die betroffenen Branchen lediglich bis zu einem Punkt begleiten werden, an dem insgesamt wenig Zertifikate verfügbar sein werden. Wichtig ist es daher, schnellstmöglich einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz zu etablieren. Besondere

Aufmerksamkeit erfordert dabei die internationale Wettbewerbsfähigkeit exportorientierter Unternehmen. CBAM in seiner derzeitigen Ausgestaltung adressiert vor allem den Wettbewerb auf dem EU-Binnenmarkt. Jedoch wird die Fokussierung auf den EU-Binnenmarkt nicht der Wettbewerbsrealität exportorientierter Unternehmen gerecht. Ihre Wettbewerbsnachteile entstehen insbesondere auf Märkten außerhalb der EU. Daher braucht es ergänzende, WTO-kompatible Instrumente, um CBAM zu ergänzen und so industrielle Wertschöpfung in Europa zu sichern. Der BDEW kann hierzu kein vollumfängliches Konzept vorlegen, da unsere Mitgliedsunternehmen hiervon praktisch nicht betroffen sind. Für die Energiewirtschaft ist ein wirksamer Carbon-Leakage-Schutz deshalb zentral, weil industrielle Elektrifizierung, Wasserstoffhochlauf, klimaneutrale Wärme und Investitionen in Netze, Speicher und Erzeugung auf eine wettbewerbsfähige industrielle Nachfragebasis angewiesen sind.

Eine besondere energiewirtschaftliche Bedeutung hat CBAM mit Blick auf den grenzüberschreitenden Stromhandel. Da Strom selbst in den Anwendungsbereich des CBAM fällt, soll verhindert werden, dass CO₂-intensive Stromerzeugung in Drittstaaten gegenüber ETS-pflichtiger Stromerzeugung innerhalb der EU einen strukturellen Wettbewerbsvorteil erhält. Dies kann dazu beitragen, die Integrität des EU-ETS 1 und des europäischen Strombinnenmarktes zu schützen. Zugleich muss die konkrete Ausgestaltung der CBAM-Regeln für Stromimporte energiemarktmäßig praktikabel bleiben. Stromflüsse erfolgen kurzfristig, physikalisch und häufig systemdienlich; daher dürfen Nachweis-, Berechnungs- und Abwicklungspflichten keine Fehlanreize für Versorgungssicherheit, grenzüberschreitenden Handel oder Systemstabilität setzen. Für Stromexporte und strombasierte Wertschöpfung außerhalb des EU-Binnenmarkts bleibt zudem zu prüfen, ob ergänzende, WTO-kompatible Instrumente erforderlich sind, um Wettbewerbsnachteile durch unterschiedliche CO₂-Kosten zu begrenzen.

Eng mit diesem Thema verwoben ist das Thema der Benchmarks für die Zuteilungen. Grundsätzlich bestimmen die Benchmarks, wie viele kostenlose Zertifikate eine Anlage erhält. Sie orientieren sich dabei an der Treibhausgasintensität der effizientesten Anlagen eines Produktsegments. Aus Sicht des BDEW müssen Benchmarks so weiterentwickelt werden, dass sie ambitionierte Dekarbonisierung anreizen, dabei aber technisch realisierbare Transformationspfade und die Verfügbarkeit klimaneutraler Alternativen berücksichtigen. Gerade mit Blick auf die zunehmende Elektrifizierung industrieller Prozesse ist entscheidend, dass Benchmarks keine Fehlanreize zulasten strombasierter Lösungen setzen. Klimaneutrale oder perspektivisch klimaneutrale Elektrifizierung, Wasserstoffanwendungen sowie CO₂-arme Wärme- und Prozesslösungen dürfen nicht dadurch benachteiligt werden, dass direkte und indirekte Emissionen oder die damit verbundenen Kosten nicht sachgerecht abgebildet werden. Die Ausgestaltung der Benchmarks muss daher eng mit der Strompreiskompensation, dem CBAM und der Transformation der Energieinfrastrukturen zusammengedacht werden. Ein sinnvoller

Vorschlag, der sich gerade innerhalb der Diskussion befindet, ist eine stärkere Anerkennung indirekter CO₂-Kosten bei Strombezug innerhalb der Ermittlung der Benchmarkfaktoren. Bisher werden bei der Ermittlung der Faktoren lediglich direkte Kostenbelastungen berücksichtigt. Damit für die Elektrifizierung adverse Anreize reduziert werden können, ist es eine Möglichkeit indirekte Kostenbelastungen einfließen zu lassen. Hierbei ist jedoch auf eine rechtssichere Umsetzung zu achten. Derzeit ist rechtlich nicht klar, ob diese Form der Berücksichtigung rechtlich umsetzbar ist. Bisher wird in den Förderlogiken klar zwischen direkten und indirekten Belastungen unterschieden und in Artikel 10a Absatz 6 der ETS-Richtlinie eine doppelte Kompensation dann über nationale Förderinstrumente ausgeschlossen. Aus Sicht des BDEW bedarf es hier einer rechtlichen Klarstellung. Jedenfalls kann über die Berücksichtigung indirekter CO₂-Kosten bei der Ermittlung der Benchmarks der voranschreitenden Elektrifizierung Rechnung getragen werden.

Weiterhin sollte im Bereich der kostenlosen Zuteilungen die Neuanlagenreserve näher betrachtet werden. Mit der ursprünglichen Ausstattung der NER mit 330 Mio. EUA ist sie mittlerweile auf über 500 Mio. EUA angewachsen (aus Korrekturen der kostenlosen Zuteilung bei Schließung und Teilschließungen). Diese Mengen sollten ab 2031 für zusätzliche kostenlose Zuteilung an die Industrie verwendet werden.

Ziel muss ein konsistenter Carbon-Leakage-Rahmen sein, der das CO₂-Preissignal des ETS 1 erhält, industrielle Elektrifizierung ermöglicht und zugleich die Investitionsbedingungen für die Energiewirtschaft in eine klimaneutrale Strom-, Wärme- und Wasserstoffversorgung stärkt.

- › **Handlungsempfehlung:** *Der CBAM sollte im Rahmen des ETS-1-Reviews gezielt weiterentwickelt werden, damit er einen wirksamen, administrierbaren und umgehungsfesten Carbon-Leakage-Schutz bietet. Die Rückführung kostenloser Zuteilungen darf nur in dem Maße erfolgen, in dem CBAM tatsächlich gleichwertigen Schutz gewährleistet; eine zeitlich begrenzte Anpassung des Abbaupfads sollte daher geprüft werden. Zugleich müssen exportorientierte Wertschöpfungsketten, Stromimporte und strombasierte Transformationspfade stärker berücksichtigt werden. Benchmarks sollten so ausgestaltet werden, dass sie Elektrifizierung, Wasserstoffanwendungen und CO₂-arme Prozesslösungen nicht benachteiligen. Ergänzend sind Strompreiskompensation und rechtliche Klarstellungen zur Berücksichtigung indirekter CO₂-Kosten erforderlich, um Wettbewerbsfähigkeit, Investitionssicherheit und das CO₂-Preissignal des ETS 1 miteinander zu verbinden.*

3.5 Internationale Gutschriften

Internationale Gutschriften nach Artikel 6 des Pariser Abkommens können perspektivisch eine wichtige Rolle für die Weiterentwicklung des ETS 1 spielen – ein direkter Einbezug sollte phasenweise erfolgen. Ein direkter Einbezug in den ETS 1 direkt zu Beginn der Integration ist nicht

zielführend. Mit dem sinkenden Cap und der zunehmenden Knappheit im europäischen Zertifikatemarkt stellt sich die Frage, wie schwer vermeidbare Emissionen langfristig adressiert und zugleich Marktliquidität sowie internationale Anschlussfähigkeit gestärkt werden können. Hochwertige internationale Minderungsleistungen können hierzu einen Beitrag leisten, sofern sie strengen Anforderungen an Wirksamkeit, Zusätzlichkeit, Transparenz und Vermeidung von Doppelzählungen genügen. Wenn die Nutzung von internationalen Zertifikaten im ETS 1 zugelassen wird, muss sichergestellt werden, dass Carbon Dioxid Removals (CDR) aus internationalen Quellen denselben Auflagen unterliegen wie CDR aus EU-Quellen. Andernfalls würden die internationalen Zertifikate den (langfristigen) Grenzpreis setzen und EU-CDRs hätten kaum eine Chance.

Aus Sicht des BDEW sollte eine Einbindung internationaler Gutschriften in den ETS 1 daher nur sehr vorsichtig und begrenzt geprüft werden. Die Erfahrungen mit Projektgutschriften aus dem Kyoto-Protokoll haben gezeigt, dass unzureichende Qualitätsstandards, unklare Zusätzlichkeit und mangelnde Kontrolle die Glaubwürdigkeit von Emissionshandelssystemen erheblich beeinträchtigen können. Eine unkontrollierte Öffnung des ETS 1 für internationale Gutschriften wäre daher nicht sachgerecht und könnte das CO₂-Preissignal sowie die ökologische Integrität des Systems schwächen.

Gleichzeitig sollte die EU die Entwicklung hochwertiger Artikel-6-Mechanismen aktiv begleiten. Insbesondere der Paris Agreement Crediting Mechanism nach Artikel 6.4 kann langfristig dazu beitragen, internationale CO₂-Märkte aufzubauen und Klimaschutzfinanzierung stärker marktbasiert zu organisieren. Für die Energiewirtschaft können sich daraus neue Perspektiven ergeben, etwa durch den Handel mit hochwertigen Zertifikaten, Investitionen in internationale Klimaschutzprojekte und neue Geschäftsfelder im Bereich Carbon Management und CO₂-Märkte.

Für den ETS 1 sollte zunächst ein kontrollierter, zentraler Ansatz geprüft werden. Denkbar wäre eine begrenzte Nutzung internationaler Gutschriften über ein zentrales europäisches oder staatlich koordiniertes Ankauf- und Prüfmodell. Dadurch könnten Qualität, Integrität und Anrechenbarkeit der Zertifikate zentral bewertet werden, bevor eine weitergehende Einbindung in europäische Compliance-Märkte erfolgt. Entscheidend ist, dass internationale Gutschriften nicht als kurzfristiges Entlastungsinstrument zur Verwässerung des ETS 1 verstanden werden, sondern als Baustein einer langfristigen, integeren und international anschlussfähigen CO₂-Marktarchitektur.

- › **Handlungsempfehlung:** *Die potenzielle Nutzung internationaler Gutschriften nach Artikel 6 sollte im Rahmen des ETS-1-Reviews diskutiert werden. Der Ankauf sollte zentral erfolgen, die Einhaltung der strengen Qualitätsanforderungen ist dabei essenziell. Voraussetzung sind klare internationale Regeln zu Zusätzlichkeit, Dauerhaftigkeit,*

Transparenz, unabhängiger Verifizierung und Vermeidung von Doppelzählungen. Für den ETS 1 sollte zunächst ein kontrolliertes Ankauf- und Prüfmodell erwogen werden, um internationale Marktintegration zu ermöglichen, ohne das CO₂-Preissignal, das Cap oder die ökologische Integrität des Systems zu unterlaufen. Wichtig ist, dass ein fairer Wettbewerb zwischen Maßnahmen sichergestellt wird, die innerhalb und außerhalb der EU realisiert werden, insbesondere für CCU-Maßnahmen.

3.6 Abfallverbrennung

Die mögliche Einbeziehung der Abfallverbrennung in den ETS 1 ist ein weiteres wichtiges Thema für das anstehende Review. Durch die EU-ETS-Richtlinie ist die Europäische Kommission verpflichtet, die Machbarkeit einer Einbeziehung der Abfallverbrennung in den ETS 1 zu prüfen, mit dem Ziel einer möglichen Einbeziehung ab 2028. Dabei soll auch geprüft werden, ob für Mitgliedstaaten eine Opt-out-Möglichkeit bis zum 31. Dezember 2030 erforderlich ist. Diese Prüfung soll zudem die Möglichkeit umfassen, weitere Abfallbewirtschaftungsprozesse in den EU-ETS einzubeziehen, insbesondere Deponien, die Methan- und Lachgasemissionen verursachen. Aus Sicht des BDEW kann eine solche Erweiterung des Anwendungsbereichs grundsätzlich sinnvoll sein, wenn sie EU-weit harmonisiert, praxistauglich und abfallpolitisch konsistent ausgestaltet wird.

Die mögliche Einbeziehung von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen in den ETS 1 sollte aus Sicht des BDEW nur auf Grundlage einer umfassenden Kosten-Nutzen-Analyse erfolgen. Dabei sind die Auswirkungen auf Klimaschutz, Wettbewerb, administrative Belastungen und Entsorgungskosten gemeinsam zu bewerten. Eine Einbeziehung ist grundsätzlich sinnvoll, sofern sie europaweit einheitlich erfolgt, alle relevanten Anlagenarten einschließlich Mitverbrennungsanlagen erfasst und so Wettbewerbsverzerrungen sowie Verlagerungen von Abfallströmen vermieden werden.

EU-weit gibt es aktuell keine einheitliche CO₂-Bepreisung für Anlagen zur Abfallverbrennung. Die Herstellung eines Level-Playing-Fields für Anlagen zur Abfallverbrennung und konkurrierende Entsorgungsmöglichkeiten in der EU sollte hohe Priorität haben. Dies könnte durch eine EU-weite Zertifikatspflicht für TAB-Anlagen im ETS 1 ab dem Jahr 2028 erreicht werden: Je früher eine EU-weit einheitliche CO₂-Bepreisung für TAB-Anlagen eingeführt wird, desto früher kann ein fairer Wettbewerb zwischen den Abfallentsorgungsmöglichkeiten innerhalb der EU hergestellt werden und desto größer sind die Vorteile für den Klimaschutz.

Mit dem EU-weiten Einbezug von Anlagen zur Abfallverbrennung in das ETS 1 müssen die Anreize und Vorgaben für die Deponierung von Abfällen EU-weit weiterentwickelt werden, damit eine Wettbewerbsverzerrung und die damit drohende klimaschädliche Verlagerung der Abfallentsorgung von TAB-Anlagen hin zur Deponierung vermieden wird. Ziel muss es sein, dass

der Anteil an deponierten Abfällen mit sehr klimaschädlichen Methanemissionen weitestmöglich vermieden wird.

Zugleich muss berücksichtigt werden, dass Siedlungsabfallverbrennungsanlagen die Zusammensetzung, den Heizwert und den fossilen Kohlenstoffgehalt der angelieferten Abfälle nur begrenzt beeinflussen können. Sie behandeln überwiegend unvermeidbare und nicht recyclingfähige Restabfälle, die weiterhin sicher entsorgt werden müssen. Die unmittelbare Lenkungswirkung eines CO₂-Preises ist daher in diesem Bereich begrenzt. Wirksame Emissionsminderungen hängen vielmehr stark von vorgelagerten Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft ab, insbesondere von Abfallvermeidung, besserer Getrenntsammlung, recyclingfähigem Produktdesign und der Reduzierung fossiler Bestandteile im Abfallstrom.

Die perspektivische Einbeziehung von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen in das ETS 1 ist sinnvoll, sofern sie EU-weit koordiniert erfolgt, Carbon-Leakage-Risiken angemessen adressiert und Fehlanreize zur Deponierung vermieden werden. Mit dem erwarteten Übergang des nEHS in den ETS 2 voraussichtlich 2028 wäre ein unterbrechungsfreier Übergang der Abfallverbrennung vom nEHS in den ETS 1 sinnvoll. Im Falle eines Nichteinbezugs in den ETS 1 wäre sonst ein nationaler Sonderweg zu befürchten, der die Abfallverbrennung in Deutschland langfristig wirtschaftlich benachteiligen könnte. Sollte eine Einbeziehung in den ETS 1 erfolgen, braucht es daher einen praxistauglichen und sektorangepassten Rahmen. Dazu gehören eine angemessene Anpassung des ETS-Caps, geeignete Regeln zur kostenlosen Zuteilung für Wärme- und Dampflieferungen sowie vereinfachte und zugleich robuste MRV-Regeln, etwa durch Standardwerte für Abfallkategorien. Zudem müssen CO₂-Entnahmen, insbesondere aus eigenen Carbon-Management-Aktivitäten der Anlagen oder aus anerkannten dauerhaften Entnahmen, auf die Abgabepflicht angerechnet werden können. Da sich entsprechende Technologien in der Markthochlaufphase voraussichtlich nicht allein über den CO₂-Preis finanzieren lassen, können ergänzende Förderinstrumente wie Carbon Contracts for Difference erforderlich sein. Eine mögliche ETS-Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung darf daher nicht isoliert als zusätzliche CO₂-Bepreisung verstanden werden. Sie muss vielmehr mit Abfallhierarchie, Kreislaufwirtschaft, Entsorgungssicherheit, Wärmenutzung und Carbon Management zusammengedacht werden. Ziel sollte ein Rahmen sein, der zusätzliche Klimaschutzanreize setzt, ohne Fehlanreize zulasten sicherer Entsorgung, hochwertiger Verwertung oder kommunaler Gebührenstabilität zu schaffen.

- › **Handlungsempfehlung:** Eine Einbeziehung der Siedlungsabfallverbrennung in den EU-ETS 1 sollte möglichst ab 2028 EU-weit harmonisiert, praxistauglich und abfallpolitisch konsistent erfolgen sowie Fehlanreize zur Deponierung vermeiden. Dabei müssen begrenzte Einflussmöglichkeiten der Anlagen auf den Abfallinput, Entsorgungssicherheit, Gebührenwirkungen sowie die Rolle von Carbon Management berücksichtigt werden.

Voraussetzung sind angepasste MRV-Regeln, eine sachgerechte Cap-Anpassung, geeignete Zuteilungsregeln und die Anrechenbarkeit von CO₂-Entnahmen.

3.7 Integration von Negativemissionen

Der BDEW erkennt die Herausforderung an, dass die schwer transformierbaren Sektoren durch den derzeitigen LRF und das Cap besonders stark gefordert sind. Gleichzeitig sind diese Rahmenbedingungen unerlässlich, um die Glaubwürdigkeit und Planbarkeit des ETS 1 zu gewährleisten. Aus Sicht der Energiewirtschaft gibt es eine Reihe von Maßnahmen, die diesen Druck lindern können. Grundsätzlich kann eine Steigerung der Liquidität hierbei helfen.

Aus Sicht des BDEW sollte im Rahmen der CO₂-Offshore-Speicherstrategie sowie unter Berücksichtigung der industriell nicht vermeidbaren Emissionen die schnellstmögliche Integration von Negativemissionen in das ETS 1 verfolgt werden. Vor diesem Hintergrund sollten Unternehmen des ETS 1 CO₂-Entnahmezertifikate zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen nutzen dürfen, um Anreize für Investitionen in Technologien zur CO₂-Entnahme zu schaffen, deren Umsetzung einen entsprechenden zeitlichen Vorlauf erfordert. Mit dieser Maßnahme wird ein regulierter Markt für Negativemissionen aufgebaut und durch weitere unterstützende Instrumente wie Differenzverträge kann ein beschleunigter Technologiehochlauf sichergestellt werden. Damit die Transformation auch in schwer zu vermeidenden Sektoren erfolgreich sein kann, bedarf es außerdem eines klaren und einheitlichen regulatorischen Zertifizierungsrahmens für industrielle Senken wie DACCS und BioCCS. Dieser Rahmen muss klare Berechnungsgrundlagen sowie eine transparente und verlässliche Überwachung, Berichterstattung und Prüfung dauerhaft entfernter Kohlenstoffmengen sicherstellen.

Dabei muss auch die Anerkennung und Ermöglichung von CCU, beispielsweise im Rahmen der Siedlungsabfallverbrennung (beispielsweise Herstellung von synthetischem Naphtha), als „(temporäre) Negativemissionen“ berücksichtigt werden. Ziel einer Weiterentwicklung des ETS 1 kann – auch unter den Aspekten der Technologieoffenheit und Innovationsförderung – darin liegen, die Nutzung von CO₂ als Rohstoff über die bereits in Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe b) der ETS-Richtlinie vorgesehenen Tatbestände hinaus anzureizen. Dies kann beispielsweise die temporäre Bindung von CO₂ in einem Produkt bzw. die stoffliche Nutzung als Kohlenstoff-Feedstock in der chemischen Industrie umfassen. Eine solche Kreislaufwirtschaft kann „auf der Zielgeraden“ des Dekarbonisierungspfads einen wichtigen Beitrag zur Klimaneutralität leisten.

4 Perspektiven für den Emissionshandel – Vom EU-ETS zum internationalen CO₂-Markt

Der ETS 1 ist das weltweit am weitesten entwickelte Emissionshandelssystem und bildet seit zwei Jahrzehnten den zentralen marktbasieren Rahmen der europäischen Klimaschutzpolitik. Mit dem sinkenden Cap, steigenden Anforderungen an die industrielle Transformation und wachsenden internationalen Wettbewerbsrisiken stellt sich jedoch zunehmend die Frage, wie ein ambitioniertes europäisches CO₂-Preissignal langfristig abgesichert werden kann. Aus Sicht des BDEW sollte die Weiterentwicklung des ETS 1 daher nicht allein europäisch gedacht werden. Der ETS 1 sollte perspektivisch als Ausgangspunkt und Referenzmodell für den Aufbau eines internationalen CO₂-Marktes verstanden werden.

Eine stärkere Internationalisierung des Emissionshandels kann mehrere Ziele miteinander verbinden. Sie kann Marktliquidität erhöhen, Preisvolatilität begrenzen, Carbon-Leakage-Risiken reduzieren und zugleich internationale Klimaschutzanstrengungen stärken. Je mehr Wirtschaftsräume vergleichbare CO₂-Bepreisungssysteme etablieren, desto geringer wird der Druck, Wettbewerbsnachteile europäischer Unternehmen allein über CBAM, kostenlose Zuteilungen oder Kompensationsinstrumente auszugleichen. Für die Energiewirtschaft ist dies besonders relevant, weil industrielle Elektrifizierung, Wasserstoffhochlauf, klimaneutrale Wärme und Investitionen in Netze, Speicher und Erzeugung auf eine wettbewerbsfähige industrielle Nachfragebasis in Europa angewiesen sind.

4.1 Linking als erster Schritt internationaler Marktintegration

Ein zentraler Baustein einer stärkeren Internationalisierung ist das Linking des ETS 1 mit anderen Emissionshandelssystemen. Durch eine Verknüpfung kompatibler Systeme können größere Märkte entstehen, die eine höhere Liquidität, stabilere Preissignale und effizientere Emissionsminderungen ermöglichen. Gleichzeitig kann Linking dazu beitragen, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Wirtschaftsräumen mit vergleichbaren Klimaschutzambitionen zu reduzieren.

Aus Sicht des BDEW sollte die EU Linking-Perspektiven mit vergleichbar ambitionierten und robust regulierten Emissionshandelssystemen aktiv voranbringen. Ein naheliegender Bezugspunkt ist das Vereinigte Königreich, dessen Emissionshandelssystem strukturell eng mit dem EU-ETS verwandt ist. Auch bestehende Erfahrungen mit der Verknüpfung des EU-ETS mit dem Schweizer Emissionshandelssystem können hierfür genutzt werden. Voraussetzung für jedes Linking ist jedoch, dass Umweltintegrität, Marktstabilität und regulatorische Qualität des ETS 1 gewahrt bleiben.

Linking darf nicht zu einem Import niedrigerer Ambitionsniveaus führen. Erforderlich sind vergleichbare Caps, robuste MRV-Systeme, wirksame Marktaufsicht, klare Regeln zur Vermeidung

von Doppelzählungen sowie Mechanismen, um erhebliche Marktverwerfungen zu verhindern. Eine Verknüpfung sollte daher schrittweise, konditioniert und reversibel ausgestaltet werden.

- › **Handlungsempfehlung:** *Die EU sollte Linking-Optionen mit vergleichbar ambitionierten Emissionshandelssystemen strategisch prüfen und aktiv vorantreiben. Voraussetzung sind hohe Standards bei Cap-Integrität, MRV, Marktaufsicht und Vermeidung von Doppelzählungen. Linking sollte Marktliquidität und internationale Anschlussfähigkeit stärken, ohne das CO₂-Preissignal oder die ökologische Integrität des EU-ETS 1 zu schwächen.*

4.2 Artikel-6-Zertifikate als Brücke zu einem globalen CO₂-Markt

Neben dem Linking bestehender Emissionshandelssysteme kann Artikel 6 des Pariser Abkommens langfristig eine zentrale Rolle für die Entwicklung internationaler CO₂-Märkte spielen. Artikel 6 bildet die rechtliche Grundlage für freiwillige Kooperationen zwischen Staaten und für marktbasierende Klimaschutzmechanismen. Er soll dazu beitragen, Klimaschutzambition zu erhöhen, nachhaltige Entwicklung zu fördern und die Integrität nationaler Klimaziele zu wahren. Damit bietet Artikel 6 grundsätzlich einen Rahmen, um Klimaschutz international effizienter zu organisieren und zugleich neue marktbasierende Finanzierungswege für Klimaschutzprojekte zu erschließen.

Für den Aufbau globaler CO₂-Märkte ist insbesondere der Paris Agreement Crediting Mechanism nach Artikel 6.4 relevant. Er steht unter Aufsicht der Vereinten Nationen und kann perspektivisch einen zentralen globalen Mechanismus für den Handel mit Emissionsgutschriften schaffen. Mit den Beschlüssen der COP29 in Baku wurden wichtige Grundlagen für die Operationalisierung dieses Mechanismus gelegt. Damit rückt die praktische Umsetzung internationaler CO₂-Märkte näher. Für die Energiewirtschaft kann dies neue Chancen eröffnen: etwa durch den Handel mit hochwertigen Zertifikaten, die bilanzielle Erreichung von Klimazielen, Investitionen in Klimaschutzprojekte und die Entwicklung neuer Geschäftsfelder.

Aus Sicht des BDEW kann ein internationaler Kohlenstoffmarkt langfristig auch zur Stabilisierung europäischer Compliance-Märkte beitragen. Wenn CO₂-Märkte international stärker zusammenwachsen, kann dies Marktliquidität erhöhen, Wettbewerbsverzerrungen verringern und den Bedarf an komplexen Ausgleichsinstrumenten wie CBAM oder kostenlosen Zuteilungen perspektivisch reduzieren. Ein globalerer CO₂-Markt kann damit einen Beitrag zu einem internationalen Level Playing Field leisten und zugleich marktbasierend internationale Klimafinanzierung ermöglichen. Gerade für die deutsche Energiewirtschaft ist dies relevant, weil viele Mitgliedsunternehmen global agieren, ambitionierte Klimaziele verfolgen und neue Geschäftsfelder im Bereich klimafreundlicher Technologien, Carbon Management und CO₂-Märkte entwickeln können.

Artikel 6 sollte damit nicht als kurzfristiges Entlastungsinstrument zur Verwässerung des ETS 1 verstanden werden. Sein Mehrwert liegt vielmehr darin, langfristig robuste internationale CO₂-Märkte aufzubauen, Klimaschutzfinanzierung marktbasiert zu stärken und europäische CO₂-Märkte international anschlussfähiger zu machen. Eine solche Entwicklung kann den ETS 1 ergänzen, darf aber dessen Preissignal, Cap-Integrität und Transformationswirkung nicht unterlaufen.

- › **Handlungsempfehlung:** *Die EU sollte die Entwicklung des Paris Agreement Crediting Mechanism und weiterer Artikel-6-Mechanismen eng begleiten und frühzeitig prüfen, unter welchen Voraussetzungen hochwertige internationale Zertifikate in den europäischen Klimaschutzrahmen eingebunden werden können. Voraussetzung sind hohe Standards bei Zusätzlichkeit, Dauerhaftigkeit, Transparenz, unabhängiger Verifizierung und Vermeidung von Doppelzählungen. Für den EU-ETS 1 sollte zunächst ein kontrolliertes, qualitätsgesichertes Modell geprüft werden, das internationale Marktintegration ermöglicht, ohne das CO₂-Preissignal oder die ökologische Integrität des Systems zu verwässern.*

4.3 Globale CO₂-Märkte als Antwort auf Carbon Leakage

Ein langfristiges Ziel europäischer Klimapolitik sollte der Aufbau eines globaleren CO₂-Marktes sein. Der CBAM ist ein wichtiger Schritt, um Wettbewerbsverzerrungen an der EU-Außengrenze zu adressieren. Langfristig kann er jedoch einen internationalen CO₂-Markt nicht ersetzen. Je stärker vergleichbare CO₂-Bepreisungssysteme in Drittstaaten entstehen, desto geringer wird der Bedarf, Wettbewerbsunterschiede allein über Grenzausgleichsmechanismen zu korrigieren.

Für die Energiewirtschaft ist diese Perspektive besonders wichtig. Die Transformation der Industrie wird in hohem Maße auf klimaneutralen Strom, Wasserstoff, Wärme, Speicher und Netzinfrastruktur angewiesen sein. Wenn industrielle Wertschöpfung aufgrund einseitiger CO₂-Kostenbelastungen aus Europa abwandert, schwächt dies nicht nur die industrielle Basis, sondern auch die Investitionsperspektiven für energiewirtschaftliche Transformationsprojekte. Internationale CO₂-Märkte können daher dazu beitragen, Klimaschutz, Wettbewerbsfähigkeit und Investitionssicherheit stärker miteinander zu verbinden.

Gleichzeitig darf Internationalisierung nicht mit Beliebigkeit verwechselt werden. Ein globaler CO₂-Markt kann nur dann Vertrauen schaffen, wenn er auf gemeinsamen Mindeststandards beruht. Der EU-ETS 1 sollte hierbei eine Referenzfunktion übernehmen. Seine Standards bei Monitoring, Reporting, Verification, Marktaufsicht, Cap-Integrität und Transparenz sollten nicht abgesenkt, sondern als Grundlage internationaler Marktintegration genutzt werden.

- › **Handlungsempfehlung:** *Die EU sollte den Aufbau internationaler CO₂-Märkte aktiv vorantreiben und den EU-ETS 1 als Referenzmodell für hohe Markt- und Umweltintegrität positionieren. Ziel sollte sein, Carbon Leakage langfristig nicht nur über CBAM und Kompensation zu begrenzen, sondern durch die schrittweise Annäherung internationaler CO₂-Bepreisungssysteme.*

4.4 Leitplanken für die Internationalisierung des ETS 1

Die Internationalisierung des ETS 1 kann nur gelingen, wenn klare Leitplanken eingehalten werden. Erstens muss die ökologische Integrität des ETS 1 gewahrt bleiben. Internationale Verknüpfungen oder Zertifikate dürfen nicht dazu führen, dass das europäische Cap faktisch aufgeweicht oder der Transformationsdruck dauerhaft reduziert wird. Weiter müssen internationale Einheiten hohen Qualitätsanforderungen genügen. Dazu braucht es robuste Regeln zur Vermeidung von Doppelzählungen und zur Sicherstellung tatsächlicher Emissionsminderungen.

Weiter muss Internationalisierung schrittweise erfolgen. Linking, Artikel-6-Zertifikate und die Anerkennung internationaler Minderungsleistungen sollten nicht gleichzeitig und unkontrolliert eingeführt werden. Vielmehr braucht es Pilotphasen, Mengenbegrenzungen, Review-Klauseln und klare Ausstiegsmöglichkeiten, falls Umweltintegrität oder Marktstabilität gefährdet werden. Auch sollte Internationalisierung mit der europäischen Industrie- und Energiepolitik zusammengedacht werden. Sie ist kein Ersatz für den Ausbau klimaneutraler Infrastrukturen, Strompreiskompensation, Carbon-Leakage-Schutz oder Transformationsförderung, sondern ergänzt diese Instrumente.

- › **Handlungsempfehlung:** *Die Internationalisierung des ETS 1 sollte schrittweise, qualitätsgesichert und regelbasiert erfolgen. Linking und Artikel-6-Mechanismen können langfristig zum Aufbau eines globalen CO₂-Marktes beitragen, müssen aber an hohe Standards bei Umweltintegrität, Transparenz, Zusätzlichkeit, Vermeidung von Doppelzählungen und Marktstabilität gebunden werden.*

Der EU-ETS 1 hat bewiesen, dass marktwirtschaftlicher Klimaschutz wirksam sein kann. Seine nächste Entwicklungsstufe sollte darin bestehen, diese Logik international anschlussfähig zu machen. Ein globalerer CO₂-Markt kann dazu beitragen, Klimaschutz effizienter zu organisieren, Carbon-Leakage-Risiken zu reduzieren und faire Wettbewerbsbedingungen für klimaneutrale Investitionen zu schaffen. Aus Sicht des BDEW sollte der ETS 1 daher nicht nur verteidigt, sondern als Ausgangspunkt für den schrittweisen Aufbau robuster internationaler CO₂-Märkte weiterentwickelt werden. Entscheidend ist, dass Internationalisierung nicht zu einer Verwässerung des europäischen Preissignals führt, sondern Marktintegrität, Investitionssicherheit und globale Klimaschutzambition stärkt.